



Il Cile verso la nuova Costituzione. Tra necessità di cambiamento e disaffezione

*Alessandro Guida**

Abstract

Chile will soon have a new Constitution. 78.27% of the people who voted in the referendum last October 25 expressed their final opinion in this direction. A Constituent Assembly composed of 155 citizens identified exclusively by popular vote from next April 11 will have the task of drafting the constitutional text. However, even though the referendum recorded the highest turnout since the return to democracy, the rate of abstention remained high even in this circumstance. In fact, around 49% of those eligible did not go to vote on this occasion either. This seems to confirm the ever wider rift that has arisen between the traditional political class and the electorate, the reasons for which appear to be structural, deeply rooted and long-standing.

Keywords: Chile – Constitution – Constituent Assembly – Participation-Distrust.

* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Umane e Sociali dell'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale". Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.

Il Cile potrebbe avere presto una nuova Costituzione. Il 78,27% degli elettori che lo scorso 25 ottobre si sono recati alle urne si è espresso chiaramente in questa direzione. Un'Assemblea costituente composta da 155 cittadini selezionati a suffragio universale diretto, dall'11 aprile del 2021 avrà il compito di redigere un nuovo testo costituzionale. L'opzione di una *Convención Constitucional*, ovvero di un organo eletto interamente *ad hoc*, è stata preferita a quella di una *Convención Mixta*, ossia di un'assemblea formata per il 50% da parlamentari in carica e il 50% da membri eletti dai cittadini, ottenendo il 78,99% dei consensi. Per la prima volta nella storia del costituzionalismo cileno, il testo sarà redatto da rappresentanti eletti dal popolo e con parità di genere. Una volta in carica, i costituenti avranno nove mesi di tempo per redigere il progetto di una nuova Carta fondamentale, con la possibilità di chiedere una proroga di tre mesi per una sola volta. Come stabilito dall'articolo 133 della Costituzione vigente, introdotto dalla riforma costituzionale del dicembre 2019, la *Convención* dovrà approvare il progetto costituzionale ed il regolamento sulle modalità di adozione dello stesso con un quorum di 2/3 dei suoi membri. Successivamente gli elettori saranno chiamati ad approvare o a rigettare la Costituzione mediante un nuovo referendum.

Al referendum si era arrivati dopo un accordo tra maggioranza e opposizione¹ raggiunto nel novembre del 2019 (*Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución*), finalizzato ad arrestare l'imponente rivolta popolare che, dal 18 ottobre, per diverse settimane, aveva interessato il paese. Innescata dall'aumento del prezzo del biglietto della metropolitana di Santiago, la protesta – eterogenea, disorganica, priva di leadership e di riferimenti politici strutturati – si era rapidamente estesa e radicalizzata, innescando la violenta risposta repressiva del governo di Sebastián Piñera. Ben presto erano emerse le ragioni ben più profonde alla base delle manifestazioni, fra cui i limiti e le contraddizioni di tutto il processo di transizione democratica del paese, a cominciare da una Costituzione adottata nel 1980, in pieno regime dittatoriale, e mai modificata nei suoi aspetti di fondo nonostante le diverse revisioni apportate. I cambiamenti realizzati negli anni – in particolare durante la presidenza del socialista Ricardo Lagos (2000-2006) – infatti, non avevano mai intaccato la Carta fondamentale di Pinochet nel suo impianto originario, e, soprattutto, il tipo di democrazia (protetta e autoritaria) e il sistema socio-economico (neoliberista) da questa definiti.

Non è un caso, pertanto, che il referendum di ottobre abbia fatto registrare la più alta affluenza al voto dal ritorno alla democrazia: circa 7 milioni e mezzo di aventi diritto si sono recati alle urne, su una popolazione complessiva di quasi 20 milioni di abitanti. Per avvicinarsi a livelli simili occorre tornare indietro alle prime elezioni libere del dopo Pinochet, nel 1989, quando votarono oltre 7 milioni e 150 mila persone, ovvero il 94% degli iscritti di allora nelle liste elettorali (anche se all'epoca il voto era ancora obbligatorio, e tale sarebbe rimasto fino alla riforma del 2009, che avrebbe introdotto il voto facoltativo). In quell'occasione si impose, come è noto, il democristiano Patricio Aylwin, candidato della *Concertación de partidos por la democracia*, la coalizione di partiti di centro e di sinistra contrapposti prima del colpo di Stato del 1973, che si erano incontrati nella opposizione al regime militare e che avrebbero governato il Cile appunto dal 1990 al 2010, anno in cui sarebbe stata sostituita dal (primo) governo di centrodestra di Sebastián Piñera.

¹ All'accordo non hanno partecipato il Partito comunista e alcuni esponenti del *Frente Amplio*.

Eppure, occorre evidenziare come il tasso di astensione si sia mantenuto elevato anche in occasione del referendum costituzionale dello scorso ottobre. Di fatto, circa il 49% degli aventi diritto non è andato a votare neanche in questa occasione. Un astensionismo rilevante, quindi, soprattutto se si confronta la partecipazione dello scorso ottobre con quella del plebiscito del 1988. All'epoca, quando i cileni rigettarono la permanenza al potere di Pinochet e spinsero per il ritorno alla democrazia, si recò alle urne oltre il 97% degli iscritti nelle liste elettorali (circa 7 milioni e 200 mila persone).

Certo, bisogna considerare che la consultazione si è prodotta nel pieno della crisi pandemica che sta affliggendo il pianeta e, con ogni probabilità, questo ha inciso sul tasso di partecipazione. Così come potrebbe avere avuto un peso la stanchezza diffusa per i mesi precedenti, che, dallo scoppio della rivolta sociale nell'ottobre del 2019, hanno visto piombare il paese in un clima di violenza e di tensione profonda, alimentato dall'azione repressiva del governo e dei suoi apparati. Tuttavia, al netto di ciò, non si può non constatare come un tema decisivo per il futuro della repubblica non sia servito più di tanto a spingere verso l'alto l'asticella della partecipazione. E ciò a conferma del fatto che quello dell'astensione elettorale rappresenta un problema strutturale di lunga data, le cui ragioni sembrano essere molto più profonde e radicate.

Come è stato scritto, la scarsa partecipazione elettorale – insieme alla scarsa fiducia nelle istituzioni e nelle élite, alla cattiva immagine dei politici di fronte all'opinione pubblica e allo sgretolamento in termini organizzativi dei partiti politici – rappresenta un termometro di fondamentale importanza per comprendere lo stato di salute di una democrazia. E dal 1990, la partecipazione, in Cile, è diminuita progressivamente². Anzi, come ha evidenziato un'inchiesta del 2017 condotta nell'ambito del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), la scarsa partecipazione elettorale costituisce un fenomeno che in Cile presenta un'intensità maggiore rispetto ad altri paesi del mondo³. In altre parole, «no todos los países exhiben los bajos niveles de participación de Chile, ni en todos los países la participación electoral ha bajado en la proporción que lo ha hecho en Chile»⁴. E tale diminuzione della partecipazione elettorale, sistematica, come detto, dal 1990, risulta essere la maggiore tra i paesi OCSE – di cui il Cile fa parte dal 2010 – e contraria alla tendenza al rialzo che sembrerebbe caratterizzare la maggior parte dei paesi dell'America Latina⁵. Il minimo storico è stato raggiunto alle elezioni municipali dell'ottobre del 2016, quando si recò alle urne solo il 36% degli aventi diritto. Si consideri che nel 1992, allo stesso tipo di elezioni, l'affluenza fu del 79%; venti anni dopo, nel 2012, questa sarebbe scesa al 45%. Analoghe considerazioni possono essere fatte a proposito delle elezioni parlamentari, dove la partecipazione al voto è passata dall'87% del 1989 al 51% del 2013⁶. E le cose non cambiano di molto se si prendono in considerazione le elezioni presidenziali: anche in questo caso la partecipazione elettorale è diminuita progressivamente, fino a scendere sotto la soglia del 50% in occasione delle ultime due tornate elettorali, quella del 2013

² C. Huneeus, *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*, Taurus, Santiago de Chile, 2014, pp. 33-37.

³ M. Ríos, *Diagnóstico sobre la Participación Electoral en Chile*, Proyecto Fomentando la Participación Electoral en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile, 2017, p. 58.

⁴ Non tutti i paesi presentano i bassi livelli di partecipazione del Cile, né in tutti i paesi la partecipazione elettorale è diminuita nelle proporzioni in cui si è ridotta in Cile (*Ibidem*).

⁵ *Ibidem*.

⁶ Ivi, p. 13.

(49% al primo turno, 43% al secondo turno), che vide l'affermazione di Michelle Bachelet, e quella del 2017 (46% e 49%), che registrò nuovamente la vittoria di Sebastián Piñera.

Basta l'introduzione, nel 2009, del voto volontario in luogo di quello obbligatorio a spiegare il calo della partecipazione? Secondo gli analisti sì, ma solo in parte, una parte quantificabile in circa il 5%. In realtà, alcune delle principali ragioni di questo stato di cose sono state individuate nella struttura politico-istituzionale del paese, nell'indebolimento del sistema di rappresentanza e, in particolare, della funzione di intermediazione tra lo Stato e la società svolta dai partiti politici, nel calo della percezione dell'efficacia del voto, nelle trasformazioni della struttura sociale, incluse quelle che sono intervenute nel mondo giovanile⁷.

In effetti, praticamente tutti i sondaggi di opinione, negli ultimi anni, sembrano confermare questa situazione. Ad esempio, da una delle ultime inchieste condotte dal Centro de Estudios Públicos (CEP) è emerso come la maggioranza degli intervistati, pur preferendo la democrazia ad altri sistemi di governo, ritiene che in Cile questa funzioni molto male. Non solo: dal 2017 al 2019 la fiducia nel Congresso, nei partiti politici e nel governo nazionale, già molto bassa, è andata diminuendo ulteriormente⁸. Il discorso non cambia se si fa riferimento ad altri sondaggi di opinione: in quello realizzato da *Latinobarómetro* nel 2018, la maggior parte degli intervistati, pur affermando di preferire la democrazia ad altri sistemi di governo, definiva quella cilena una democrazia con dei problemi, e si dichiarava non molto soddisfatta del suo funzionamento. Ma, cosa più importante, anche in questo sondaggio la stragrande maggioranza affermava di avere poca o nessuna fiducia nelle principali istituzioni del paese e nei partiti politici⁹.

Peraltro, numerose inchieste hanno messo in rilievo come siano i più giovani (e in particolare quelli compresi fra i 18 e i 19 anni) a recarsi alle urne con minore frequenza. Accanto a tale categoria, poi, vi sarebbero gli abitanti delle zone rurali ed i settori più deboli sul piano socioeconomico¹⁰, che anche in occasione del referendum pre-costituente pare abbiano partecipato di meno¹¹.

Alla luce di quanto detto, si potrebbe ipotizzare che una delle cause fondamentali alla base del progressivo e inesorabile calo della partecipazione elettorale in Cile sia da individuare nella sfiducia nei confronti della politica in generale, e, nello specifico, nella capacità e/o nella volontà di questa di produrre cambiamenti significativi, sostanziali, se si vuole, strutturali, nella vita delle persone.

Del resto, non è la prima volta che, in Cile, un clima di grande fermento politico, sociale e culturale non si sia tradotto in un aumento delle preferenze elettorali per questo o quel partito o per questa o quella coalizione e, più in generale, in un incremento del tasso di partecipazione elettorale. Le grandi mobilitazioni studentesche del 2011, ad

⁷ Ivi, p. 58.

⁸ Si veda CEP, *Estudio nacional de opinión pública*, n. 84, Dicembre 2019, https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf.

⁹ Si veda *Latinobarómetro-Opinión Pública Latinoamericana*, Estudio n. LAT-2018/Chile_2018, pp. 8 e ss, <https://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>.

¹⁰ M. Ríos, *Diagnóstico sobre la Participación Electoral en Chile*, cit., p. 59.

¹¹ Si veda C. Fuentes S., *Participación electoral en el plebiscito. Lecciones para el proceso constituyente*, CIPER, 28.10.2018, <https://www.ciperchile.cl/2020/10/28/participacion-electoral-en-el-plebiscito-lecciones-para-el-proceso-constituyente/>.

esempio, che coinvolsero settori importanti della società, non solo contro le politiche del governo di centro-destra, o per una radicale riforma del sistema di istruzione – privatizzato e sottomesso quasi integralmente alle logiche del mercato –, ma, più in generale, contro tutta l’impalcatura su cui ancora si reggeva la democrazia “protetta e autoritaria”, condussero non pochi analisti a ritenere che si fosse dinanzi ad un’importante congiuntura critica e che, soprattutto, il contesto politico-sociale fosse finalmente maturo per un definitivo superamento dell’eredità economica e istituzionale della dittatura. In un clima di fermento e di contestazione, peraltro, la ricorrenza dei quarant’anni dal colpo di Stato, nel settembre del 2013, come era già accaduto, sebbene in tono minore, nel 2003¹², rappresentò per il mondo intellettuale e per la società civile in generale un’ulteriore occasione per l’avvio di nuove riflessioni, dibattiti, analisi, che aggiunsero altri importanti elementi, non solo al lungo e faticoso processo di accertamento della verità su quanto accaduto negli anni del regime autoritario, ma anche sulla necessità di liberarsi dagli strascichi di quella dolorosa esperienza storica. Eppure, questo clima, come detto, non si sarebbe convertito in un incremento della partecipazione elettorale. E ciò, nonostante la candidatura di Michelle Bachelet (che avrebbe rivinto le elezioni), posta a capo di una nuova coalizione, *Nueva Mayoría*, in sostituzione della *Concertación*, che si era schierata dalla parte degli studenti in lotta – le cui ragioni, secondo alcuni sondaggi, incontravano addirittura quasi il 90% dei consensi nella popolazione – e che aveva inserito fra i punti fondamentali del suo programma la riforma dell’istruzione e la creazione di un’assemblea costituente che portasse alla realizzazione di una nuova carta fondamentale. Anzi, le elezioni presidenziali del 2013, alla *segunda vuelta*, fecero registrare il più alto livello di astensione dal ritorno alla democrazia (più del 58%): per la prima volta dal 1989 votarono meno di 7 milioni di persone (per la precisione 5.697.524).

Come già rilevato in altra occasione, la rivolta esplosa in Cile a partire dall’ottobre del 2019 e che ha condotto alla concessione del plebiscito da parte della classe politica, viene da molto lontano e chiama in causa ancora una volta le pesanti eredità lasciate dalla dittatura, di cui la Costituzione rappresenta un pilastro fondamentale, sebbene non l’unico¹³. Fra le principali rivendicazioni dei manifestanti dell’*estallido social* dell’anno scorso figurarono il diritto all’istruzione, alla salute, alla pensione (tutti settori quasi completamente privatizzati dal regime autoritario), il pieno riconoscimento dei diritti sociali e la riduzione delle disparità economiche e socio-culturali in quello che si presenta fra i paesi con maggiore disuguaglianza di tutta la regione latinoamericana. E, in effetti, la *Convención Constitucional* che verrà eletta nell’aprile 2021 sarà chiamata ad esprimersi anche su queste questioni, ovvero sul riconoscimento costituzionale di una serie di diritti socio-economici (salute, istruzione, sicurezza sociale, lavoro, sindacalizzazione), assenti, anzi, per molti versi, negati dalla Carta del 1980. E, magari, come è stato scritto, sulla possibilità di immaginare nuove strutture di potere, dove il riconoscimento dei diritti sociali possa essere associato a un sistema di governo più aperto alla partecipazione dei cittadini¹⁴.

¹² Quando per la prima volta si aprì un dibattito pubblico sugli anni della dittatura.

¹³ Si veda in proposito A. Guida, R. Nocera, *L’ottobre nero del Cile: una protesta che viene da lontano*, in *Osservatorio NAD*, 24.10.2019, <http://nad.unimi.it/chiles-black-october-a-protest-coming-far-away/>.

¹⁴ C. Herrera, *Chili: pour une Constitution démocratique*, in *The Conversation*, 30.11.2020, <https://theconversation.com/chili-pour-une-constitution-democratique-149676>.

Eppure, anche in questa occasione, viene da pensare che la maggioranza dei cileni sia convinta che non vedrà cambiare in modo sostanziale la propria esistenza. Neanche stavolta. Forse la verità è che quanto si sta producendo in Cile, ancora una volta, non è poi così diverso da quello a cui assistiamo nel Vecchio Continente da un po' di tempo a questa parte: necessità di trasformazioni importanti, da un lato, sfiducia, disaffezione e una politica percepita come incapace (nella migliore delle ipotesi) di fornire risposte ai bisogni concreti dei cittadini, dall'altro lato.

I partiti politici, dal canto loro, se durante tutto il percorso che ha condotto al referendum di ottobre hanno scelto di mantenere un basso profilo – ad eccezione delle forze poste agli estremi dello spettro politico, a destra come a sinistra –¹⁵, in una seconda fase si sono affrettati a cercare nomi di potenziali candidati. E non solo per l'Assemblea costituente, ma, più in generale, in vista della vera e propria maratona elettorale che si terrà da qui a un anno (elezioni regionali, amministrative, parlamentari e presidenziali). Un recente sondaggio, tuttavia, ha confermato come nella scelta dei candidati alla *Convención Constitucional*, la maggioranza degli intervistati prediligerà esperti in materia costituzionale, mentre i politici di professione rappresentano la categoria nella quale si ripone meno fiducia (il 64% preferirebbe votare per una persona che non sia membro di alcun partito)¹⁶.

Ad ogni modo, nella frattura, sempre più ampia, che si è venuta a creare fra classe politica tradizionale ed elettorato, hanno l'occasione di inserirsi adesso quei movimenti sociali e, più in generale, quella parte della società civile che è stata protagonista della ribellione dello scorso anno e che, di fatto, ha permesso che tutto questo processo avesse luogo. Anzi, proprio alla luce dei limiti (e delle trappole) di una vittoria, in qualche misura, concessa “dall'alto”¹⁷, forse sarà questa l'unica strada per far sì che si tratti, alla fine, di un cambiamento reale e non fittizio, ovvero quella di un ampio e decisivo voto popolare orientato in questa direzione. Ma perché ciò accada, sarà probabilmente determinante l'atteggiamento di almeno una parte di quei circa sette milioni di cileni che non hanno partecipato al voto di ottobre.

¹⁵ R. Nocera, *Il Cile vuole cambiare pagina ma il suo futuro è tutto da scrivere*, in *Il Domani*, 27.10.2020, p. 10.

¹⁶ Ipsos y Espacio Público, *¿Qué perfil de constituyentes queremos en la Convención?*, Noviembre 2020, <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2020/11/Encuesta-Constituyentes-Ipsos-y-Espacio-Publico-VF1.pdf>.

¹⁷ Fra cui, in particolare, il tanto discusso quorum dei 2/3, con relativo potere di veto della minoranza, necessario per l'approvazione da parte dei membri dell'Assemblea delle norme che andranno a far parte della nuova Carta fondamentale.